

# RÉGIMEN JURÍDICO Y DINÁMICA DE LAS PRESTACIONES AUTONÓMICAS DE GARANTÍA DE RECURSOS: MODIFICACIÓN, SUSPENSIÓN Y EXTINCIÓN. EL REINTEGRO DE CANTIDADES INDEBIDAMENTE PAGADAS Y SU COMPATIBILIDAD\*

MARTA NAVAS-PAREJO ALONSO

*Profesora Visitante Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*  
Universidad Carlos III de Madrid

**EXTRACTO** **Palabras Clave:** Rentas mínimas, suspensión, modificación, extinción, compatibilidad, reintegro de cantidades indebidas, Comunidades Autónomas

En este trabajo se examina el régimen jurídico de las distintas prestaciones económicas de garantía de rentas de subsistencia previstas en las Comunidades Autónomas, esencialmente en lo referido a la modificación, suspensión y extinción de las mismas. El estudio se aborda a través de las causas que dan lugar a este tipo de situaciones, valorando los efectos que tienen las incidencias que pueden presentarse a lo largo de la vida de la prestación. Se examinan, así, las causas relacionadas con el titular o beneficiario de la prestación y aquellas de orden económico o laboral. De igual modo, se analizan las reglas de compatibilidad que operan para este tipo de prestaciones así como los mecanismos previstos por las distintas Comunidades para el supuesto de reintegro de las cantidades indebidamente percibidas por el beneficiario. Todo ello a través de un análisis comparativo entre las distintas Comunidades Autónomas, que revela las posibles disfunciones y diferencias de tratamiento de un territorio a otro que, pese a que en conjunto se dirijan en la línea de no desnaturalizar este tipo de prestaciones, hacen que a estas regulaciones le queden aún pasos por dar en la consecución de la protección de estas situaciones de especial necesidad.

**ABSTRACT** **Key Words:** : Minimum income benefits, suspension, modification, termination, compatibility rules, reimbursement of the amounts unduly received, Autonomous Communities.

This paper examines the legal regime of the different economic minimum income benefits in the Autonomous Communities, essentially referring to the modification, suspension and extinction regime. The study is approached through the causes that give rise to this type of situation, valuing the effects of the incidents that may occur along the life of the benefit. Thus, the causes related to the holder or beneficiary of the benefit and those of economic or labor order are examined. Also, the compatibility rules that operate for this type of benefits are analyzed, as well as the mechanisms provided by the different Communities for the case of reimbursement of the amounts unduly received by the beneficiary. All this through a comparative analysis between the different Autonomous Communities, which reveals the possible dysfunctions and differences in treatment.

\* Este trabajo forma parte de la actividad desarrollada en el marco del Grupo Coordinado de Investigación I+D+I sobre “*Las prestaciones económicas de garantía de recursos de subsistencia. Realidad española y análisis comparado del espacio europeo y latinoamericano*”, con una duración de cuatro años (2014-2017), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y del que son Investigadores Responsables los profesores González Ortega y Barcelón Cobedo.

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. MODIFICACIÓN, SUSPENSIÓN Y EXTINCIÓN DE LAS PRESTACIONES AUTONÓMICAS DE GARANTÍA DE INGRESOS: CARACTERES GENERALES Y CAUSAS
3. CAUSAS RELATIVAS A LOS TITULARES O BENEFICIARIOS DE LA PRESTACIÓN Y FRAUDES E INCUMPLIMIENTOS DE OBLIGACIONES
  - 3.1. La unidad familiar: variaciones en el número de miembros.
  - 3.2. La “desaparición” del titular o de la situación de necesidad: fallecimiento, renuncia, incapacidad, internamiento o privación de libertad
  - 3.3. Pérdida de requisitos sin fraude ni ocultación. En especial, el traslado de residencia fuera de la Comunidad Autónoma
  - 3.4. Incumplimientos de requisitos y obligaciones y sanciones por infracción
4. CAUSAS DE TIPO ECONÓMICO Y LABORAL
  - 4.1. Percepciones económicas
    - 4.1.1. Percepción de ingresos en relación con límite de recursos o con cuantía de la prestación. Criterios temporales de transición de la suspensión a la extinción
    - 4.1.2. Diferencias en la forma de valoración de las percepciones económicas
  - 4.2. Desempeño de relación laboral
5. COMPATIBILIDAD Y REINTEGRO DE CANTIDADES INDEBIDAS
  - 5.1. Compatibilidad de las prestaciones autonómicas de garantía de recursos: prestaciones económicas y rentas derivadas del trabajo
  - 5.2. Fecha de efectos y duración en la modificación, suspensión y extinción
  - 5.3. Reintegro de cantidades indebidas
6. CONCLUSIONES

## 1. INTRODUCCIÓN

Las prestaciones de garantía de recursos de subsistencia consisten en una gama de prestaciones asistenciales vinculadas a distintas situaciones de necesidad que han sido denominadas como la “última red de protección social”, pues se consideran “mecanismos que ofrecen una garantía mínima de recursos en situaciones de necesidad probada en el marco de los estados del bienestar”<sup>1</sup>. Se trata, por tanto, de prestaciones “concebidas para que ningún ciudadano se quede sin nada para vivir”<sup>2</sup>.

Con esta finalidad, existen en el marco de las Comunidades Autónomas<sup>3</sup> una serie de medidas de protección creadas para las personas que, sin necesidad de haber contribuido antes, carecen de recursos para cubrir sus necesidades bási-

<sup>1</sup> Arriba González de Durana, A. La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación, *Política y Sociedad*, Vol. 44, nº 2, 2007, p. 115.

<sup>2</sup> Arriba, A. Rentas mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance. *Gestión y análisis de políticas públicas*, nº 2, 2009, p. 81.

<sup>3</sup> En adelante, CCAA.

cas<sup>4</sup>. Unas rentas que, en ocasiones y en función de cada una, exigen la firma de compromisos de inserción laboral, social y familiar y en los que se deducen los ingresos de la unidad familiar.

Este tipo de prestaciones, cuyo estudio se limitará aquí a las de tipo económico, se encuentran recogidas en una normativa muy dispersa y reciben variadas denominaciones. Alguna de ellas induciendo a error por adoptar terminologías que no se ajustan al carácter de lo denominado, como es claramente el ejemplo de las llamadas rentas básicas que, por asimilación, suelen asociarse a la conocida renta básica universal pero con la que presentan multitud de diferencias<sup>5</sup>. Así pues, podemos encontrar las siguientes prestaciones: en Cataluña la renta garantizada de ciudadanía, pero cuya norma<sup>6</sup> contempla dos tipos de prestaciones: la prestación económica garantizada y la prestación complementaria de activación e inserción; en Extremadura la renta básica extremeña de inserción<sup>7</sup>; en Galicia<sup>8</sup>, la Renta de Inclusión Social; en Madrid<sup>9</sup> la Renta Mínima de Inserción, denominada Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía<sup>10</sup> y Renta Básica de Inserción en Murcia<sup>11</sup>; en Navarra<sup>12</sup>, la Renta Garantizada, denominada Renta Social Garantizada en Baleares<sup>13</sup>; la Renta valenciana de inclusión en la Comunidad Valenciana<sup>14</sup>; Renta de ciudadanía y Renta garantizada de

<sup>4</sup> Malgesini Rey, G. Informe sobre los sistemas de rentas mínimas en España. Análisis y mapa de ruta para un Sistema de Rentas Mínimas adecuadas y accesibles en los Estados Miembros de la UE. EMIN, 2014, p. 7.

<sup>5</sup> Un estudio de sus rasgos en Soriano, R. Por una renta básica universal. Un mínimo para todos, Almuzara, 2012.

<sup>6</sup> Ley 14/2017, de 20 de julio de renta garantizada de ciudadanía y Decreto 384/2011 de 30 de agosto de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción.

<sup>7</sup> Ley 9/2014, de 1 de octubre, por la que se regula la Renta Básica Extremeña de Inserción y Decreto 142/2013, de 30 de julio por el que se aprueba el Reglamento de la Renta Básica Extremeña de Inserción.

<sup>8</sup> Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia.

<sup>9</sup> Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid y Decreto 126/2014, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid.

<sup>10</sup> Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.

<sup>11</sup> Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

<sup>12</sup> Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada y Orden Foral 58/2012, de 9 de febrero, de la Consejera de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud, por la que se regulan los supuestos excepcionales y de renovación extraordinaria de la renta de inclusión social (denominación anterior a la actual).

<sup>13</sup> Ley 5/2016, de 13 de abril, de la renta social garantizada.

<sup>14</sup> Ley 19/2017, de 20 de diciembre, Ley de renta valenciana de inclusión. El art. 9 de la Ley 19/2017 establece dos tipos de prestaciones económicas: la renta complementaria de ingresos y la renta de garantía. Cada una de ellas tiene, a su vez, dos modalidades. De este modo, la renta complementaria de ingresos puede ser de ingresos del trabajo o de ingresos por prestaciones. En el caso de la renta de garantía, se encuentra la modalidad de garantía de ingresos mínimos y de garantía de inclusión social. En general las previsiones de la ley soy comunes a todas las modalidades con alguna excepción.

ciudadanía en La Rioja<sup>15</sup> y Castilla y León<sup>16</sup> respectivamente; el Ingreso mínimo de solidaridad en Castilla la Mancha<sup>17</sup>; Ingreso Aragonés de Inserción en Aragón<sup>18</sup>; en Asturias<sup>19</sup> el Salario Social Básico; en Canarias<sup>20</sup> la Prestación Canaria de Inserción; en el País Vasco<sup>21</sup> la Renta de Garantía de Ingresos, cuya Ley prevé dos modalidades: renta básica para la inclusión y protección social y renta complementaria de ingresos del trabajo; finalmente, en Cantabria<sup>22</sup>, la Renta Social Básica.

Por tanto, una denominación variada, en ocasiones desacertada, que hace referencia normalmente a cuestiones como la integración, inserción, la solidaridad, el ser un ingreso mínimo y, se deduce, a su carácter económico con términos como salario, prestación, ingreso o renta.

De la regulación de este tipo de prestaciones, cuyos caracteres son debidamente tratados en otros estudios en este mismo monográfico, se extrae la existencia de marcadas diferencias entre las CCAA<sup>23</sup> que influyen en los distintos aspectos de su régimen jurídico. Precisamente este régimen jurídico es lo que pretende examinar este trabajo, así como su dinámica de funcionamiento, teniendo en cuenta para ello las diferencias existentes entre las Comunidades Autónomas. Así pues, como cuestiones centrales a tratar, se comenzará por las referidas a la modificación, suspensión y extinción de la prestación. De igual modo, se analizarán aspectos generalmente problemáticos como son los referidos al reintegro de cantidades indebidamente pagadas y a la compatibilidad de las prestaciones.

<sup>15</sup> Ley 4/2017, de 28 de abril por la que se regula la Renta de Ciudadanía de la Rioja, y Decreto 41/2017, de 29 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja.

<sup>16</sup> Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León.

<sup>17</sup> Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha y Decreto 179/2002, de 17 de diciembre, de desarrollo del Ingreso Mínimo de Solidaridad, Ayudas de Emergencia Social y Prestaciones Económicas a favor de colectivos desfavorecidos, y de la colaboración y cooperación en materia de Servicios Sociales.

<sup>18</sup> Ley 1/1993, de 19 de febrero, de medidas básicas de Inserción y Normalización Social de la Comunidad Autónoma de Aragón y Decreto 57/1994, de 23 de marzo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción en desarrollo de la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social.

<sup>19</sup> Ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre, de salario social básico y Decreto 29/2011, de 13 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico.

<sup>20</sup> Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción y Decreto 136/2007, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción.

<sup>21</sup> Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social y Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos.

<sup>22</sup> Ley de Cantabria 2/2007 de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales.

<sup>23</sup> Ballester, R.; Garriga, A. De la reforma de la renta mínima de inserción catalana a la renta garantizada de ciudadanía: ¿un cambio de paradigma?. Revista de Economía Crítica, nº 20, 2015, p. 25.

## **2. MODIFICACIÓN, SUSPENSIÓN Y EXTINCIÓN DE LAS PRESTACIONES AUTONÓMICAS DE GARANTÍA DE INGRESOS: CARACTERES GENERALES Y CAUSAS**

Las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos se encuentran sujetas a una serie de requisitos que condicionan tanto el acceso a la misma como la cuantía a la que se tiene derecho. Pero hay ocasiones en que las circunstancias que dieron lugar a ese derecho o a esa cuantía, pueden verse alteradas. Esta variación puede ser sobrevenida o fruto de incumplimientos de los beneficiarios de la prestación. Esto es, puede suceder que el beneficiario pase a no cumplir los requisitos de acceso a la prestación, o puede ser que nunca los haya cumplido, que comience a incumplir las obligaciones asociadas a ella o cometa fraude en la documentación o justificación.

Algunas de estas situaciones provocarán una situación de modificación de la cuantía de la prestación y otras de su suspensión o incluso de extinción. En este sentido, se aprecian diferencias entre las distintas CCAA pues no todas tienen previstas expresamente estas situaciones y las que las tienen, en ocasiones lo hacen conjuntamente (es el caso de Cataluña con la modificación y la suspensión, en el caso de su Decreto). Esto es lo que hace que se haya optado aquí por el análisis de las distintas dinámicas de la prestación utilizando como criterio de base la causa generadora y no tanto el efecto que produce. No obstante, antes de realizar este tipo de clasificación, debe hacerse mención a algunas cuestiones generales en cuanto a la forma de previsión de este tipo de efectos por las distintas CCAA.

En el marco de las diversas normativas autonómicas, el primer aspecto que llama la atención es que la modificación es la medida a la que se presta menos atención como regla general. Puede considerarse que hay dos tipos de modificaciones: una en sentido estricto y otra referida a la actualización de la prestación.

La primera de ellas, deriva de determinadas variaciones en las condiciones (personales o no) bien del beneficiario o titular, bien de su unidad de convivencia, y que afectan a los requisitos que se tuvieron en cuenta a la hora de determinar el acceso a la prestación así como su cuantía, pero sin llegar a encontrarse en una situación que suponga la imposibilidad de seguir percibiéndola. De manera que se necesitarán realizar una serie de ajustes en la cuantía de la misma en función de las reglas de cálculo que cada CCAA tenga establecidas. Estas situaciones pueden ser fruto de revisiones realizadas de oficio por los órganos competentes, lo que suele conllevar el derecho de audiencia del interesado, o a instancias de una previa comunicación del titular de la prestación (es el caso de Madrid, por ejemplo, en la variación sobrevenida de recursos). El segundo tipo, es una modificación más automática que la anterior y que no depende de la variación de las circunstancias o de que se produzcan cambios sobrevenidos. Es la prevista por las CCAA que prevén la actualización anual de las cuantías de las rentas. En este trabajo se tendrá en cuenta el primer tipo por ser el que mayor interés suscita.

Por lo que se refiere a la suspensión, esta tiene una mayor presencia en el conjunto de las CCAA que la modificación. Se observa cómo las distintas CCAA, aunque no todas, suelen tener previstas tres tipos de suspensiones: las ordinarias, las cautelares y las sancionadoras.

Las primeras son aquéllas suspensiones que se producen como consecuencia de la producción de alguna de las causas establecidas en la norma o, en ocasiones, por exclusión respecto a las causas señaladas entre las de extinción. Son las más habituales y todas las CCAA las tienen previstas, observándose cómo se da especial importancia a su duración. Es aquí donde se producen varias diferencias entre Autonomías, pues según se trate de una u otra, los periodos máximos de suspensión pueden, por ejemplo, ser en algunas de un máximo de tres meses y, en otras, de seis o de doce.

El segundo tipo de suspensiones es el de las de tipo cautelar, también denominadas por algunas CCAA como “medidas provisionales” y suelen recogerse en preceptos expresos, pero algunas CCAA lo hacen cuando se regula la modificación. Las tienen previstas por ejemplo, Cataluña, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, Andalucía, Asturias, País Vasco o Cantabria. Se trata normalmente de supuestos en que existen indicios de cambios de circunstancias o de incumplimiento de requisitos. En dichos casos se procede a suspender la prestación mientras se averiguan o confirman estos hechos. Aunque también en algunas ocasiones se contemplan en los supuestos de modificación de la prestación, durante el periodo en que se está procediendo al cálculo de la nueva cuantía de la prestación a que se tiene derecho (es el caso de Galicia, debido a su particular configuración a través de distintos tramos). Algo que es muy criticable, dado que durante ese tiempo (a veces indeterminado, como es el caso de Andalucía) se deja a los beneficiarios en una situación de desamparo aun cuando siguen cumpliendo los requisitos de acceso a la prestación. Y debe recordarse que estas prestaciones sirven para dar respuesta a situaciones de emergencia social normalmente.

Finalmente, el tercer tipo de suspensión que se observa es el que tiene cierto carácter sancionador. En este caso se recoge de dos formas diferentes. La primera de ellas y más habitual es la que establece que en determinadas circunstancias generadoras de la extinción de la prestación, normalmente fruto del fraude o incumplimientos, se impide a los beneficiarios solicitar de nuevo la prestación durante un tiempo determinado (esto sucede, por ejemplo, en Cataluña). Por tanto, no es tanto la suspensión de la prestación sino del derecho de solicitud de la misma. Otra fórmula es aquélla en la que el tiempo de suspensión se hace depender del tipo de causa. De manera que si ha habido algún tipo de incumplimiento, se procederá a una suspensión durante un tiempo menor que cuando el titular cumple sus obligaciones. Superado el tiempo de suspensión, si no ha cesado la circunstancia que la generó, la prestación se extinguirá. Por tanto, el establecimiento de un periodo de suspensión reducido es más gravoso que uno elevado, pues se cuen-

ta con un plazo menor para la regularización del titular (es el caso de Asturias). De igual modo, se contempla en ocasiones como causa de extinción la suspensión de la prestación en un número determinado de ocasiones asociadas, de nuevo, a comportamientos fraudulentos.

Se debe finalizar aquí con la situación de extinción, regulada de forma mucho más detallada que en los casos anteriores. Siguiendo en todo caso pautas similares a la suspensión, se ve muy relacionada con la anterior dado que no siempre presenta causas diferentes a la misma, sino que en muchas ocasiones contempla las mismas encontrándose el motivo de la diferencia de tratamiento en aspectos de corte objetivo como puede ser la superación del periodo máximo de suspensión sin haber variado las circunstancias que dieron lugar a la misma, o bien la finalización de la prestación sin cambios y sin renovación. En otras ocasiones, la extinción sí diferencia algunas causas con claridad, como es el caso de la renuncia, o incluso no admitiendo más que esta consecuencia cuando se produce cierta clase de incumplimientos, como se verá más adelante que ocurre con algunas CCAA.

No obstante, es necesario tener en cuenta aquí que, en realidad, el carácter extintivo de este tipo de rentas no es absoluto, dado que las CCAA suelen prever la posibilidad de volver a solicitar la prestación. De manera que lo que determine es una necesidad de nueva solicitud o renovación no automática. Dicho funcionamiento será diferente en función de la causa, por lo que normalmente si se ha producido fraude o engaño la solicitud no podrá ser inmediata, sino que deberá pasar un cierto tiempo, como se analizará después. Esto se encuentra indudablemente relacionado con la particular naturaleza y finalidad de estas prestaciones, dado que no es posible, en el caso de cumplirse posteriormente los requisitos, dejar a estas personas en situación de desamparo absoluto y menos cuando se tiene en cuenta a estos efectos la existencia de una unidad familiar que no debe quedar desprotegida. En todo caso esto es algo que las diferenciaría de los subsidios, pues estos suelen tener asociada una duración máxima, y las acerca a las prestaciones no contributivas, cuya duración suele ir asociada la subsistencia de la situación de necesidad<sup>24</sup>.

En definitiva, tres circunstancias cuyo estudio en el marco de las CCAA se muestra particularmente complejo, no sólo por esa dispersión normativa a la que se aludía anteriormente sino también por las distintas técnicas regulatorias empleadas y cierta tendencia de las normativas a entremezclar el régimen de todas ellas. Esto hace que las diferencias de regímenes y la lógica que subyace tras cada uno de ellos, se observe mejor a través de un estudio en función de la causa que lleva a la modificación, suspensión y extinción.

Para ello hay que partir de una clasificación de las distintas causas implicadas en la evolución del régimen jurídico y dinámica de estas rentas mínimas. A pesar del tratamiento en ocasiones diferente de estas causas, del análisis de todas ellas se

<sup>24</sup> González Ortega, S.; Barcelón Cobedo, S. *Introducción al Derecho de la Seguridad Social*. Tirant lo Blanch, 2017, p. 216.

pueden localizar dos grandes grupos, unas más de carácter personal o relativas a la situación del beneficiario o titular y miembros de la unidad de convivencia, incluyendo aquí aspectos relativos a incumplimientos y fraudes. Por otra parte, cambios de tipo económico y cambios relativos al desarrollo de una actividad laboral.

Entre las primeras, las de tipo personal, pueden encontrarse las siguientes. Por una parte, las que afectan a la unidad familiar, teniendo especial importancia aquí las variaciones que se puedan producir en el número de miembros que componen la misma. Por otra parte, causas que impliquen lo que se podría llamar, de manera informal o recordando a las formas de clasificación de la extinción del contrato, una cierta “desaparición” del titular o de su situación de necesidad: son los supuestos de fallecimiento, incapacidad, internamiento o privación de libertad e incluso renuncia. En tercer lugar, la pérdida de requisitos sin existencia de fraude ni ocultación, haciendo especial referencia al traslado de residencia fuera de la CCAA. Por otro lado, el incumplimiento de requisitos y obligaciones y las sanciones por infracción. Como causas con un carácter más objetivo se encontrarían las relativas al incremento de percepciones económicas y al desempeño de una relación laboral.

### **3. CAUSAS RELATIVAS A LOS TITULARES O BENEFICIARIOS DE LA PRESTACIÓN Y FRAUDES E INCUMPLIMIENTOS DE OBLIGACIONES**

Los cambios en la situación del titular beneficiario de la prestación o de uno o varios miembros de su unidad familiar pueden ser de distinto tipo, y sus consecuencias serán también diferentes. Cuando no son cambios de gran importancia, normalmente conllevarán un aumento o reducción de la prestación económica. En cambio, si ya son más relevantes, pueden llevar a su suspensión o extinción. En este sentido, los parámetros para valorar esa importancia o relevancia del cambio vendrán directamente relacionados con los requisitos de acceso a la prestación, obligaciones de los beneficiarios, o incluso con el carácter temporal del cambio producido, pues van a determinar qué condiciones son las que pueden variar la situación de dicho beneficiario respecto al momento en que la prestación fue solicitada y posteriormente concedida.

A continuación se examinan los distintos tipos de causas y cómo están contempladas a efectos de su tratamiento.

#### **3.1. La unidad familiar: variaciones en el número de miembros**

Dentro de los cambios de la unidad familiar, reviste especial importancia el referido a las variaciones en el número de miembros. Esta causa de modificación constituye un supuesto lógico, dado que la cuantía de la prestación tiene entre

uno de sus referentes de cálculo, precisamente, el número de miembros de dicha unidad. Aquí los cambios pueden producirse, por ejemplo, porque alguno de los miembros cumpla una edad que le sitúe fuera o dentro del cómputo para ser beneficiario de la prestación, o, caso más habitual, cuando algún sujeto se ausente del domicilio o se incorpore al mismo. Esta variación puede consistir tanto en un aumento, que conllevaría la elevación de la cuantía de la prestación, o una disminución, con su consiguiente reducción de cuantía. A esta situación hacen referencia CCAA como Galicia, Madrid, Murcia, Aragón, País Vasco y Cantabria.

Lo primero que hay que señalar respecto a la variación en el número de miembros de la unidad de convivencia, es que esta circunstancia suele estar contemplada únicamente a efectos de la modificación de la prestación. Pero también puede llegar a ser causa de extinción, como así lo regula expresamente la Comunidad de Madrid al señalar como tal las “variaciones en la unidad de convivencia con salida o inclusión de nuevos miembros con ingresos iguales o superiores a la cuantía de la Renta Mínima de Inserción”<sup>25</sup>.

Centrando la atención en el régimen de las Comunidades que contemplan más detalladamente este tipo de circunstancia personal como justificadora de una modificación de la prestación, en la mayoría de las ocasiones se considera que hay variación de miembros de esta unidad familiar o de convivencia cuando alguno de ellos se ausenta de la vivienda o alojamiento habitual durante un periodo determinado. Este periodo suele ser de un plazo igual o superior a un mes (en ocasiones se establecen 30 días), como sucede en el caso de Galicia<sup>26</sup>, Madrid<sup>27</sup>, Murcia<sup>28</sup> y País Vasco<sup>29</sup>, mereciendo especial mención Cantabria<sup>30</sup>, en que este periodo se extiende a tres meses, de manera que si el miembro de la unidad familiar se ausenta por un periodo inferior, no afectará a la prestación. No se habla de número de miembros de unidad familiar que se ausentan, pero puede deducirse que tal circunstancia no tendrá incidencia si el número de miembros restantes no implican un cambio de cuantía en la prestación por superar la cuantía el máximo previsto en la norma. Habrá que tener en cuenta, no obstante, que en esto influirá indirectamente el hecho de que unas Comunidades tengan criterios diferentes a la hora de identificar quiénes forman parte de esa unidad familiar, o los criterios de establecimiento de cuantías, aspectos que ya han sido analizados en otro trabajo<sup>31</sup>.

<sup>25</sup> Art. 41.1.a).5º Decreto 126/2014, de 20 de noviembre.

<sup>26</sup> Art. 44 Ley 10/2013, de 27 de noviembre.

<sup>27</sup> Art. 36 Decreto 126/2014, de 20 de noviembre.

<sup>28</sup> Art. 13 Ley 3/2007, de 16 de marzo.

<sup>29</sup> Art. 41 Decreto 147/2010, de 25 de mayo.

<sup>30</sup> Art. 35 Ley 2/2007, de 27 de marzo.

<sup>31</sup> Ver el estudio realizado por Moreno Márquez, A. titulado “Requisitos adicionales a la condición de recursos para el acceso a las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos”. Así como el realizado por Valdeza Blanco, M. D., ambos en este mismo monográfico.

Especial mención merecen Comunidades como Extremadura, Aragón y Cantabria, que, además de las cuestiones anteriores, contemplan un régimen de excepciones. De manera que, en determinados supuestos, no se considerará que se ha producido una variación de esta unidad de convivencia. Así pues, en el caso de Aragón, se señala que “El núcleo de convivencia de la unidad familiar pluripersonal no sufrirá modificación por la ausencia de algunos de sus miembros, siempre que ésta tenga carácter transitorio por razón de estudios, trabajo temporal, enfermedad u otro semejante”<sup>32</sup>, añadiendo, por ejemplo, Extremadura, que en el caso de los estudios el sujeto tenga dependencia económica de la unidad familiar de origen. De forma que el criterio es que la ausencia se deba a motivos no relacionados con estudios, un trabajo temporal o una enfermedad, siempre que se trate de circunstancias temporales o transitorias. Siendo ésta, en todo caso, una lista de carácter abierto a otras posibilidades.

Siendo la cuestión de la unidad familiar un criterio de determinación de la cuantía de la renta mínima, habrá CCAA que, aunque no mencionen su variación como causa de modificación, sí contemplen esta circunstancia entre sus requisitos (es el caso de Cataluña, por ejemplo). Más complicado es el tema del régimen de las excepciones, que no se establece por otras CCAA, pues hay que tener en cuenta que las que se tienen en cuenta por las normas autonómicas suelen referirse a situaciones en que es lógica la ausencia temporal del miembro de la unidad familiar. Y son casos en que el sujeto ausente puede seguir dependiendo de los recursos del titular de la prestación.

Finalmente, en cuanto a esta causa, cabe mencionar como elemento singular el hecho de que algunas CCAA prevean la situación en que en un mismo hogar conviva más de una unidad familiar o de convivencia. En la Comunidad Valenciana se establece que sólo se podrá conceder una prestación por unidad de convivencia<sup>33</sup>, pero en la regulación anterior<sup>34</sup> se contemplaba la posibilidad de concesión de más de una prestación en los casos en que se asimilara otra residencia a ese concepto<sup>35</sup>. Esto se sigue manteniendo en Cataluña, que prevé que “Deben regularse por reglamento los casos en que reside en un mismo hogar más de una unidad familiar destinataria de la renta garantizada de ciudadanía. Mientras no se realiza el desarrollo reglamentario, el órgano de gestión técnica de la renta garantizada de ciudadanía debe valorar las circunstancias de los casos de residencia de más de una unidad familiar en un mismo hogar”<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> Art. 3.2 Decreto 57/1994, de 23 de marzo.

<sup>33</sup> Art. 13.1 Ley 19/2017.

<sup>34</sup> Ley 9/2007

<sup>35</sup> En concreto, esto de acuerdo “a lo dispuesto en el artículo 5 de esta Ley” (Ley 9/2007, de 12 de marzo).

<sup>36</sup> DA 5 Ley 14/2017, de 20 de julio.

### **3.2. La “desaparición” del titular o de la situación de necesidad: fallecimiento, renuncia, incapacidad, internamiento o privación de libertad**

La segunda de las causas de tipo personal o relacionada con los perceptores de la prestación es la que se ha denominado aquí “desaparición” del titular o de la situación de necesidad. Se trata de una serie de sucesos como el fallecimiento del titular de la prestación, la renuncia expresa o falta de solicitud de renovación de la prestación, la declaración de incapacidad del titular, su internamiento en centros de asistencia o las situaciones de privación de libertad. No en todos ellos, por supuesto, se produce la desaparición del titular. En el fallecimiento es obvio, la incapacidad puede llegar a asimilarse en cierto modo aunque veremos si se trata de algo discutible o no dada la naturaleza de la prestación en que nos encontramos. En el caso de la renuncia (contemplada en Extremadura, Madrid, Murcia, Aragón, Castilla la Mancha, Cataluña) o no pedir la renovación de la prestación (Castilla la Mancha, por ejemplo), la desaparición es más de tipo voluntario, deja de ser titular (consecuentemente desaparece de dicha posición). Y en el caso del internamiento o privación de libertad lo que se considera que desaparece es más bien la situación de necesidad y sólo en determinadas ocasiones, como se detallará a continuación.

Comenzando por el supuesto del fallecimiento del titular, en la mayor parte de las CCAA se contempla como causa de extinción, si bien suele ir acompañada con un régimen especial de subrogación (como en Extremadura o Madrid) o, también, de mantenimiento de la prestación durante un tiempo determinado mientras otro miembro de la unidad familiar tramita una nueva solicitud de prestación (es el caso, por ejemplo, de Galicia, que la mantiene durante seis meses pero con cambios de cuantía si procede, La Rioja o Murcia).

Así por ejemplo, en el caso de Andalucía<sup>37</sup>, se establece que en estos casos “se podrá continuar manteniendo la percepción de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, sin perjuicio de la posible modificación de la persona titular y de la cuantía, así como, las actuaciones previstas en el Plan de inclusión socio-laboral, debiendo para ello los servicios sociales comunitarios revisar el mencionado Plan”, produciéndose, lógicamente, una extinción definitiva en el caso del fallecimiento del titular en el caso de unidades familiares unipersonales<sup>38</sup>. Un caso también previsto en Aragón que, aunque contempla esta situación en su precepto dedicado a la extinción, señala posteriormente que la afectación será de modificación de la prestación<sup>39</sup>, teniendo incluso en cuenta el caso en que los

<sup>37</sup> Art. 37 del Decreto-Ley 3/2017.

<sup>38</sup> Art. 36 del Decreto-Ley 3/2017.

<sup>39</sup> De este modo, el art. 13 del Decreto 57/1994, señala que “El fallecimiento del titular, la declaración formal de incapacidad, el internamiento en establecimiento penitenciario o cualquier otra causa que implique una imposibilidad sobrevenida, no imputable a los componentes de una unidad familiar pluripersonal, conllevará el mantenimiento de la prestación, con las modificaciones oportunas previstas en la presente Ley”.

miembros de la unidad familiar a los que pudiera corresponder la prestación sean menores o incapacitados, de manera que la prestación se concedería a la persona a la que le corresponda legalmente la guarda; o en el País Vasco, en el que se otorga preferencia al cónyuge superviviente “o persona unida a ella por relación permanente análoga a la conyugal”<sup>40</sup>. Una subrogación que no conllevará la necesidad de incoar nuevo expediente.

Estas modificaciones serán aquéllas relativas a cambios en la cuantía de la prestación al descender el número de miembros en la unidad familiar y también su cuantía, manteniéndose, no obstante, la presunción de que la unidad familiar cumple con los requisitos de acceso a la prestación.

Por lo que se refiere al segundo supuesto de “desaparición” del titular, debe mencionarse el de la declaración de incapacidad del mismo. Se trata de una circunstancia que está prevista en pocas CCAA, al menos de manera expresa. Y tampoco se observa como rasgo general que la capacidad del titular sea un requisito para el acceso a la prestación. Aunque cabe plantearse si puede llegar a entenderse que sea causa de suspensión o extinción en las CCAA que no la tienen regulada como tal cuando éstas prevén la imposibilidad del titular de cumplir las obligaciones establecidas para el mismo de forma sobrevenida (es el caso de Canarias). Esta incapacidad, que normalmente debe ser legalmente declarada, debe advertirse que no debe dar derecho a una prestación de la Seguridad Social, aunque para ello habrá que estar a las particulares reglas de compatibilidad entre prestaciones. Por otra parte, las CCAA que la prevén suelen hacerlo como causa de extinción o de suspensión, pero no de modificación. Es el caso, por ejemplo de Castilla la Mancha<sup>41</sup>.

Cuestión diferente se plantea con las causas que hacen que la situación de necesidad desaparezca. Se trata fundamentalmente de los casos de internamiento del titular en centros asistenciales o residencias en que tengan sus necesidades básicas cubiertas o, también, en centros penitenciarios. Dichas situaciones sí son contempladas por un número mayor de CCAA que en el caso anterior y se encuentran aquí diversas formas de plantearlas. En ocasiones de forma general, haciendo referencia a no poder cumplir las obligaciones, de modo que habría que deducirlo (es el caso de Canarias); otras por separado (País Vasco o Extremadura); a veces sólo cuando la unidad familiar en unipersonal es cuando producirán efectos (Extremadura); en otras también cuando no sea unipersonal pero previendo la posibilidad de que la titularidad se traspase a otro miembro de la unidad de convivencia (Cataluña con la resolución judicial de privación de libertad). Además, a veces se tiene sólo como causa de extinción (Cataluña) y otras también de suspensión dependiendo de aspectos como puede ser la duración del internamiento (País Vasco). La idea que se repite, en todo caso, de manera general, es la necesidad de

<sup>40</sup> Art. 28 Ley 18/2008.

<sup>41</sup> Art. 17 del Decreto 179/2002.

que las necesidades básicas sean cubiertas por el centro en cuestión, con lo que la motivación que subyace detrás de todo ello es que el sujeto no necesita una renta económica que, en realidad, está pensada para hacer frente a ese tipo de necesidades, pues ya se le cubren a través de dicho internamiento.

Cabe señalar que, aunque hay CCAA que no tienen previstas estas circunstancias como determinantes de la suspensión o de la extinción, sí suelen recoger entre los requisitos de acceso a la misma precisamente el no estar el titular internado en dichos centros o residencias, o el vivir en un domicilio individual, de manera que el ingreso en los mismos se integraría dentro de la causa más genérica de pérdida de requisitos (es el caso, por ejemplo, de Cantabria). Por otra parte, en dichos requisitos generales suelen contemplarse diversas excepciones que permiten este tipo de internamiento, como es la de las personas que viven en dichos centros en situaciones de violencia de género (Andalucía o Extremadura).

Normalmente, en los casos en que se tenga en cuenta esta causa como de suspensión, se prevé que la estancia debe ser temporal y superior a un rango determinado de días (por ejemplo, más de treinta días en Extremadura, incluso en el caso de la privación de libertad). De otro modo, si el tiempo es superior a uno establecido, se producirá la extinción de la prestación. Es el caso, también de Baleares, donde, para el caso del ingreso en un centro o institución de internamiento con sus necesidades básicas cubiertas, por periodo superior a un mes y con carácter temporal, la prestación será suspendida.

En definitiva y como conclusión, en lo relativo a este tipo de circunstancias familiares que en la práctica imposibilitan al titular de la prestación, ya sea por su fallecimiento o incapacidad, o hacen desaparecer su situación de necesidad (internamiento o privación de libertad), o ambas (pues en esas situaciones de internamiento no pueden cumplir determinadas obligaciones), las distintas CCAA normalmente les aplican un régimen de suspensión o extinción en función de las condiciones de la unidad familiar. En cuanto a la incapacidad no suele hacerse referencia a su tipo más allá de que algunas CCAA precisan que debe ser legalmente declarada, y se puede entender que habría que aplicar el régimen de compatibilidad de las prestaciones económicas para valorar su incidencia. Por otra parte, en el caso del internamiento, normalmente se señala que debe ser en un centro en que tenga las necesidades básicas cubiertas. Pero si algunas CCAA tienen en cuenta el que la unidad familiar sea unipersonal (caso lógico de suspensión o extinción de la prestación), en otras no es así. Por otro lado, no se hace referencia en todas las CCAA a si estos centros de internamiento son públicos o privados. Dado el carácter de este tipo de prestación debe entenderse que serán probablemente públicos, dado el alto coste de los privados, a los que no se podría hacer frente con el importe de la prestación. De manera que se trata de cierta forma de incompatibilidad de una prestación económica con otra en especie.

### **3.3. Pérdida de requisitos sin fraude ni ocultación. En especial, el traslado de residencia fuera de la Comunidad Autónoma**

En todas las CCAA, ya sea en la modificación, suspensión o extinción, se prevé la circunstancia de la pérdida de requisitos para el acceso a la prestación como constitutiva de un cambio en su régimen jurídico. Pero el tratamiento que se le dé a este supuesto va a variar en función de si esa pérdida de requisitos es ocultada o es comunicada. Aquí se va a tratar la cuestión de cuando se produce regularmente o sin fraude ni ocultación. Esta pérdida de requisitos en ocasiones se contempla de manera general, constituyendo una vía más flexible en la generación de efectos jurídicos, y en otras se encuentra más detallada. Como un ejemplo de esa pérdida de requisitos, el que suele recibir un tratamiento específico es el del traslado de residencia fuera de la CCAA. Un traslado que, en general, debe ser del titular de la prestación, pues el caso de los miembros de la unidad familiar se encuadraría en el supuesto de la variación en el número de miembros y conllevaría la modificación.

En este sentido, pueden distinguirse las siguientes tipologías de tratamiento de estas circunstancias. La primera de ellas es la de las CCAA que tienen en consideración este hecho directamente como constitutivo de causa de extinción de la prestación (es el caso de Cataluña, por ejemplo). En cambio, otras CCAA establecen un régimen más gradual, con lo que en función, normalmente, del periodo de duración de dicho traslado, se producirá la suspensión o la extinción (es el caso, por ejemplo, de Extremadura). Además, para establecer si se produce una suspensión o no, junto a la duración, se utiliza en ocasiones como criterio modulador la motivación del traslado, encontrándose aquí importantes diferencias, como se verá a continuación. Finalmente, se encuentra un elenco de CCAA que no mencionan expresamente la cuestión del traslado de residencia habitual.

De manera que, puesto que uno de los principales requisitos para el acceso a la prestación es la residencia en la CCAA en cuestión, el traslado de la residencia fuera de la CCAA implicaría directamente la suspensión o la extinción. Evidentemente, el régimen más severo es aquél en que se produce directamente la extinción sin pasar por una previa suspensión (es el caso de Cataluña, Galicia o Murcia), si bien en estas Comunidades se da la circunstancia de la previsión de la posibilidad de existencia de convenios entre CCAA en virtud del principio de reciprocidad por los cuales se pueda mantener la prestación<sup>42</sup>. Otras, las del segundo grupo, establecen un régimen de suspensión y de extinción. De esta manera, en

<sup>42</sup> Así pues, en el caso de Cataluña, la DA 8 de la Ley 14/2017 establece que “El Gobierno, con el objetivo de favorecer la inclusión social y la inserción laboral, así como para facilitar los proyectos vitales de las personas perceptoras reales y potenciales de la renta garantizada de ciudadanía, puede establecer convenios con otras comunidades autónomas que permitan la movilidad de las personas entre las respectivas comunidades sin la pérdida del derecho a la garantía de unos recursos mínimos, en virtud del principio de reciprocidad”. En un sentido parecido, el art. 46 de la Ley 10/2013 para el caso de Galicia.

Extremadura, por ejemplo, los traslados de residencia fuera de la CCAA por un periodo entre treinta días y tres meses implicarían la suspensión salvo que fuera por motivos relacionados con un trabajo por cuenta ajena y previa comunicación; derivando en una extinción en caso de que superase los tres meses de duración. Justo al contrario sería el caso de la Comunidad de Madrid, pues la suspensión se produciría con el traslado de residencia entre uno y doce meses y “venga motivado por razones de trabajo, ingreso temporal en establecimientos públicos de estancia permanente o cualquier otra razón de urgencia temporal que así pueda ser considerada mediante el correspondiente informe social emitido por el trabajador social del centro municipal de servicios sociales”. Una precisión que a priori no parece muy razonable si se compara con la Comunidad anterior pero es que, en caso de no deberse a esos motivos, lo que llevará es a la extinción de la prestación, dado que entre el elenco de causas de la misma se contempla el traslado de residencia sin más. Así pues, la extinción se produciría no sólo cuando se superen los plazos señalados para la suspensión (tres meses), sino también cuando no vengan asociados al trabajo y resto de circunstancias señaladas anteriormente. En todo caso, aquí también se especifica, el hecho de que esto se produce “sin perjuicio de su posible concesión por otra Comunidad Autónoma en virtud de convenios de reciprocidad”.

El tercer grupo es el de las CCAA que no tienen referencias expresas al traslado de residencia. En este caso, éste se considerará incluido en los casos de incumplimiento o pérdida de los requisitos de acceso a la prestación o incumplimiento de obligaciones.

Finalmente, cabe señalar una serie de casos particulares. Como es el de Castilla y León, que contempla como causa de extinción, una cuestión relacionada con la residencia como es el abandono del territorio de la CCAA, pero no sólo por el titular sino también si este es realizado por “el cónyuge o persona unida a él en relación análoga la conyugal”, pero siempre, ya sea el titular o el cónyuge o pareja, que sea “por causas diferentes al ejercicio de actividad laboral, enfermedad grave de un familiar o causa de fuerza mayor, todas ellas debidamente acreditadas”<sup>43</sup>. De igual modo, relacionadas también con la residencia, se encuentra también la salida de la CCAA por el cumplimiento de un deber inexcusable o por fuerza mayor (causa de modificación en Extremadura) o, aquí con otro sentido, la pérdida de la residencia legal (causa de extinción en Galicia).

### **3.4. Incumplimientos de requisitos y obligaciones y sanciones por infracción**

La siguiente causa que puede producir cambios en el régimen jurídico de las prestaciones alude a posibles incumplimientos o actuaciones reprochables, principalmente del titular de la prestación. Se prevé de forma generalizada por las

<sup>43</sup> Art. 28 Decreto Legislativo 1/2014.

CCAA y normalmente no aparece recogida como determinante de una modificación debido al matiz de culpabilidad que se asocia al mismo, a diferencia de lo que sucedía en el apartado anterior.

Habitualmente, las CCAA prevén primero un régimen de suspensión y después de extinción al que se llega, ya sea en función del tipo de causa, por la duración o reiteración de la misma causa o por haber sido suspendido en un número determinado de ocasiones dentro de un periodo de referencia.

En este sentido, dentro de las distintas CCAA podría hacerse una clasificación que diferencia entre aquéllas CCAA, las menos, que la contemplan únicamente entre las causas de extinción (es el caso de Navarra, Rioja, Castilla León o Castilla la Mancha, por ejemplo); y aquéllas que establecen un régimen de suspensión o extinción en función de la gravedad del incumplimiento o de la duración del mismo (Cataluña, Extremadura, Madrid, Galicia, Murcia, Valencia, Baleares o País Vasco, son ejemplos de ello). Además, algunas recogen de forma añadida a las causas tipificadas, un elenco de infracciones y sanciones que concretan la duración de la suspensión a modo de sanción, pues suelen salirse de la regla general de duraciones propias de la suspensión (esto sucede, por ejemplo, en Extremadura) o, también criterios para graduar la valoración del incumplimiento (como es el caso de Galicia<sup>44</sup> o Navarra). De igual modo, es característico señalar que, si bien como se decía al principio de este trabajo, la extinción de las prestaciones normalmente no es definitiva pues se puede volver a solicitar, en el caso de este tipo de situaciones, la extinción suele ir acompañada de otras medidas de sanción como es la existencia de un periodo durante el cual no se podrá proceder a solicitar una nueva prestación salvo que se observe que hay una situación de especial necesidad. Es decir, situaciones de emergencia social o existencia de menores, entre otros, y siempre que estén debidamente acreditadas, con el fin de evitar la desprotección (esto sucede por ejemplo en Murcia, Galicia o Madrid). Junto a ello y tratándose de un régimen de sanción, algunas de las CCAA que sólo prevén la extinción para este tipo de situaciones sí que contemplan un régimen de suspensión cautelar mientras se incoa el expediente de extinción (es el ejemplo de la mencionada CCAA de Navarra o también de Andalucía, aunque en esta Comunidad también se prevé la suspensión como sanción en algún caso).

Como tipología de causas que suelen llevar a la suspensión o extinción como sanción, se pueden dividir en cuatro fundamentales: las relacionadas con el incumplimiento de requisitos u obligaciones del titular o unidad familiar, pero cuando no se produce de forma sobrevenida ni justificada; las relativas al incumplimiento de obligaciones relacionadas con el desempeño de una actividad laboral o con los acuerdos de inclusión social o sociolaboral; la ocultación de datos o el engaño; el no pedir ayudas o prestaciones a las que se tiene derecho.

<sup>44</sup> Art. 43 Ley 10/2013. Se señalan como tales el tipo y grado del incumplimiento; existencia de intencionalidad o reiteración; cuantía de la prestación económica indebidamente percibida; si existe o no reincidencia; si hay menores; la naturaleza de los perjuicios causados y la situación de vulnerabilidad o la problemática social que se pueda generar

Las causas del primer grupo señalado suelen recogerse de forma genérica, haciendo alusión simplemente al incumplimiento de los requisitos y de las obligaciones. Se suelen contemplar de manera independiente y, aunque no en todas las CCAA, con negligencia o engaño por parte del titular. En algunos casos se exige que dicho incumplimiento sea reiterado para que pueda haber extinción y en otros no (como es el caso de Cataluña) de modo que aquí el régimen sería más severo. El segundo tipo de causas no se contempla por todas las CCAA. Las relativas a los convenios de inclusión social o laboral lógicamente se contienen en CCAA que lo establecen como requisito necesario, y las de tipo laboral suelen asociarse a supuestos como aquéllos en que el titular rechaza una oferta de empleo adecuada o una mejora en el trabajo que suponga un aumento de ingresos. Así, por ejemplo, cabe señalar el caso de Andalucía, en que se recogen como causas “cuando no haya sido recibido el Plan de inclusión sociolaboral por el órgano competente para resolver, por causas imputables a la unidad familiar, de forma previa a la revisión semestral” como generadora de suspensión, o el “incumplimiento de las actuaciones establecidas en el Plan de inclusión sociolaboral” y “no disponer la Delegación Territorial, en la revisión semestral, del Plan de inclusión socio laboral y habiendo transcurrido los seis meses de suspensión de la resolución”<sup>45</sup> como causa de extinción. Incluso en ocasiones se introducen elementos correctores en el caso del rechazo de un contrato, de manera que el periodo de suspensión podría ir en función de la duración del contrato rechazado y, si no se conoce, aplicando presunciones (como es el caso del País Vasco, en que si fuera temporal la suspensión sería de tres meses, y en el caso de ser indefinido, de dieciocho).

La cuestión del rechazo de la posibilidad de trabajar sin duda es uno de los factores sobre los que más se ha incidido, de hecho, a la hora de poner en cuestión este tipo de prestaciones frente a una futura implantación de la renta básica universal, que permitiría la total compatibilidad con cualquier tipo de trabajo. Se puede plantear si el permitir la plena compatibilidad de las prestaciones con el trabajo, haría que los sujetos perceptores no se vieran en la disyuntiva de negarse a él para evitar perder la prestación, haciendo, también, que las rentas asociadas al mismo no afectaran a los límites de recursos establecidos. La discusión se produciría aquí en si esto iría en contra de la propia situación de necesidad del sujeto. No obstante, lo cierto es que el tipo de empleos al que normalmente pueden acceder los perceptores de la prestación no les suele hacer salir de la situación de necesidad real que tienen. Con lo que la perspectiva de perder la prestación si aceptan un empleo les lleva en muchas ocasiones a aceptar trabajos dentro de la economía sumergida. Para luchar contra todos esto es por lo que, entre otros motivos, las rentas mínimas suelen tener cantidades reducidas<sup>46</sup>, para primar el no

<sup>45</sup> Arts. 36 y 39 Decreto-Ley 3/2017.

<sup>46</sup> Hasta el punto de no ser suficientes para atender las necesidades básicas (Ballester, R.; Garriga, A. De la reforma de la renta mínima de inserción catalana..., op. cit., 2015, p. 25).

desincentivar el trabajo más que atender a la situación de necesidad<sup>47</sup>. Para ello algunas CCAA establecen diferentes fórmulas, tramos o complementos en las rentas mínimas, como es el caso del País Vasco<sup>48</sup>. En todo caso, la realización de algunos estudios acerca de la virtualidad como incentivos del empleo muestran resultados relativos, señalando que esto se suele conseguir en el caso de las personas con un mejor nivel de cualificación y menos problemas de exclusión social<sup>49</sup>.

Continuando con la clasificación de las causas asociadas al incumplimiento, algunas tienen asociada la misma sanción, la extinción, pero como se consideran de mayor gravedad, se les asocia como efecto añadido el no poder acceder a una nueva prestación en un tiempo determinado (como Andalucía salvo casos de urgencia o emergencia social<sup>50</sup>) e incluso otro tipo de sanciones como es por ejemplo, en el caso de Extremadura para infracciones muy graves, no poder pedir otra ayuda autonómica de fomento de empleo o autoempleo durante un año desde la comisión de la infracción, ni poder participar en formación profesional para el empleo durante ese tiempo). Las causas a las que se suele considerar una mayor gravedad son normalmente las referidas al tercer tipo señalado, ocultación de datos o engaño. Es el caso, por ejemplo, del “engaño en los datos proporcionados para acreditar el cumplimiento de los requisitos para acceder a la prestación o para mantenerla”, “la no comunicación del cambio de cualquier circunstancia personal, familiar o laboral que implique la pérdida del derecho a la percepción de la prestación” (Cataluña), la “ocultación o falseamiento de los datos o cualquier otra actuación fraudulenta dirigida a obtener o conservar la prestación económica” (Galicia), o el “falseamiento en la declaración de ingresos o cualquier otra actuación fraudulenta dirigida a obtener o conservar la renta de ciudadanía” (Rioja), entre otros.

<sup>47</sup> Artero Escartín, I. Las políticas sociales de garantía de rentas, Acciones e Investigaciones Sociales, nº 6, 1997, p. 102. Un estudio de la relación entre el empleo de calidad y este tipo de prestaciones en Navas-Parejo Alonso, M. Empleo y salario mínimo, prestaciones de garantía de recursos y renta básica. Trabajo: Revista Iberoamericana de Relaciones Laborales, nº 34, 2016, p. 35-48.

<sup>48</sup> Un estudio sobre este tema en Zalakain, J. El papel de los sistemas de garantía de ingresos en el abordaje de la pobreza en el empleo: la experiencia del País Vasco. Lan Harremanak, nº 31, 2014-II, p. 50.

<sup>49</sup> Para los demás colectivos, se señala que “la opción de la vuelta al empleo no es adecuada y la continuidad en la garantía de ingresos constituye un mecanismo de elevada capacidad integradora. De hecho, la creciente introducción de condicionamientos laborales en la protección económica puede estar aumentando su vulnerabilidad al no poder cumplir con lo establecido en los programas de activación” (Arriba, A. Rentas mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas..., op. cit., 2009).

<sup>50</sup> En Andalucía se señala que en casos de extinción por falseamiento en la declaración de ingresos, o cualquier actuación fraudulenta con la intención de que se le conceda de la prestación o mantenerla y en los casos de incumplimiento de las actuaciones establecidas en el Plan de inclusión sociolaboral, no se puede pedir otra prestación al menos hasta que pasen seis meses de la resolución de extinción pero salvo situaciones de urgencia o emergencia social, (art. 36 Decreto-ley 3/2017).

No obstante, cabría reflexionar, en cuanto al supuesto de la falta de comunicación de circunstancias personales, familiares laborales, dos cuestiones: en primer lugar que en ocasiones la situación de necesidad puede ser tal que ni siquiera con la recepción de la prestación sea suficiente para poder atenderla; por otra parte, se ha afirmado que uno de los problemas que presentan este tipo de prestaciones es que, del estudio de su perfil<sup>51</sup>, se observa entre otros caracteres, que la mayoría tienen escasos niveles de formación y estudios, y suelen convivir con niños o mayores a su cargo<sup>52</sup>. En cuanto al primer aspecto, algunas CCAA intentan tenerlo en cuenta matizando las repercusiones de los incumplimientos en atención a circunstancias como puede ser la situación de emergencia social o presencia de menores. Pero, en cuanto al segundo, dicho perfil implica también que gran parte de este colectivo no suele conocer las reglas de funcionamiento de este tipo de prestaciones y el nivel de formación y dispersión normativa no ayuda a ello, de manera que el no comunicar determinados aspectos puede derivar también de la falta de conocimiento de ello por parte del sujeto en cuestión<sup>53</sup>.

Finalmente, dentro del último tipo de causas que se consideran como generadoras de suspensión o extinción, pueden señalarse el caso de Cataluña, que contempla como determinante de una suspensión “no haber solicitado cualquier otra prestación o ayuda económica, contributiva o no contributiva, a que la persona tenga derecho, desde que le fue aprobada la prestación de la renta garantizada de ciudadanía”<sup>54</sup>.

## 4. CAUSAS DE TIPO ECONÓMICO Y LABORAL

### 4.1. Percepciones económicas

Se ha visto cómo entre las causas que pueden producir un cambio de situación en cuanto a las rentas mínimas se encuentra la de la pérdida de requisitos exigidos para el acceso a la prestación, ya sea de manera regular, con comunicación o sin comunicación u ocultación. Pero de entre esas circunstancias merecen una consideración a parte las relacionadas con cuestiones económicas, esto es, fundamentalmente a los ingresos que pase a percibir el titular beneficiario o algún miembro de la unidad familiar.

<sup>51</sup> Un estudio del perfil del solicitante en Castilla y León en (Sastre Fernández, M. D. Estudio del perfil de perceptores de la “renta garantizada de ciudadanía” en la ciudad de León y su provincia. *Humanismo y Trabajo Social*, vol. 15, 2015, p. 139-157. Más en general, en Laparra, M.; Ayala, L. *El Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*. Caritas y Fundación FOESSA, 2009.

<sup>52</sup> Malgesini Rey, G. Informe sobre los sistemas de rentas mínimas...op. cit., 2014, p. 33.

<sup>53</sup> De hecho, se ha señalado que estas personas ni siquiera saben en ocasiones que podrían tener derecho a estas prestaciones (Malgesini Rey, G. Informe ..., op. cit., 2014, p. 39 y Zalakain, J. El papel de los sistemas de garantía de ingresos..., op. cit., 2014, p. 60).

<sup>54</sup> Art. 13 Ley 14/2017.

Se trata de una causa habitual en el conjunto de las CCAA, que suelen contemplarla con relación a las tres tipologías de efectos que se analizan aquí, modificación, suspensión y extinción, con algunas excepciones, como puede ser Extremadura o Navarra, que mantienen silencio, al menos en cuanto a su mención expresa, respecto a la modificación.

En general todas mantienen una regulación que establece la influencia de los cambios en la situación económica del titular o unidad familiar y que es más precisa en cuanto a la suspensión y, sobre todo, extinción, más que para la modificación. En este último caso, no todas las CCAA especifican más allá del hecho de su consideración como elemento relevante, como es el caso Cataluña, Murcia, Castilla y León, Aragón (por remisión al cambio de circunstancias o requisitos que dieron lugar a la prestación), Baleares o Madrid. Pero otras sí lo hacen, como es por ejemplo Galicia, que lo tiene presente desde distintas posibilidades. La primera es la variación de los recursos económicos que han servido de base para el cálculo de la prestación; por otra parte, el cambio de tramo en la percepción de la prestación<sup>55</sup>. Distinto es el caso de Aragón, donde la causa económica no se refleja en el régimen de modificación, pero en el caso de la suspensión sí alude a ella<sup>56</sup>.

Finalmente, debe mencionarse como de especial interés el País Vasco que sí tiene en cuenta y regula esta causa como propia de la modificación para un tipo concreto de prestación, como es la renta complementaria de ingresos de trabajo. En este caso, establece un régimen más beneficioso al señalar que para esta renta, “los cambios observados en los recursos que hayan servido de base para el cálculo de la cuantía de la prestación no se tendrán en cuenta cuando oscilen de la cuantía inicialmente establecida en un porcentaje que se establezca reglamentariamente”, que serán inferior o igual a un 7%. De igual manera, en cuanto a percepciones económicas que pueden modificar las rentas, se prevén las relativas a las pensiones cuando el titular pase a ser pensionista. En el caso de la suspensión y sobre todo de la extinción, aunque algunas CCAA apenas la regulan, lo habitual es que se detallen más estas circunstancias.

En cuanto a la forma de previsión general que se puede encontrar, existen dos aspectos a señalar: por una parte, en cuanto a los módulos o criterios que se tienen en cuenta para determinar que la recepción de ingresos es relevante o no; por otra parte, en cuanto a los parámetros utilizados para determinar si una situación conlleva modificación, suspensión o extinción.

#### **4.1.1. Percepción de ingresos en relación con límite de recursos o con cuantía de la prestación. Criterios temporales de transición de la suspensión a la extinción**

De esta manera, comenzando por los factores de medición de la relevancia de los ingresos percibidos, existen dos fundamentales: la valoración de si el nuevo

<sup>55</sup> Art. 44 Ley 10/2013, de 27 de noviembre de inclusión social de Galicia.

<sup>56</sup> Decreto 57/1994, de 23 de marzo.

ingreso económico supera o no límite de recursos establecidos para acceder a la prestación; y el criterio de que los ingresos mensuales superen la cuantía, también mensual, de la prestación recibida. En este sentido, la forma de prever estas circunstancias es diferente por las CCAA. De esta manera, lo habitual es que aludan al criterio de los recursos a la hora de valorar una posible modificación en la cuantía de la renta mínima, de forma que si cambian los recursos de la unidad familiar pero no superan los límites para el acceso a la prestación, la cuantía de la prestación deberá ser variada. El segundo de los requisitos lo suelen utilizar para determinar la suspensión de la prestación. No suelen especificar mucho, pero la idea es muy detallada por Extremadura de acuerdo con la cual, si se aumentan los recursos de la unidad familiar hasta el punto que superan mensualmente la cuantía de la prestación, se producirá la suspensión. Naturalmente esto sucedería mientras sigan cumpliendo el requisito de carencia de recursos establecido originalmente. Se trata, pues, de una situación intermedia. Finalmente, para la extinción, esta se produciría bien cuando esa situación de suspensión se extienda un tiempo determinado, bien cuando se incumpla el requisito de carencia de recursos. Algo similar regulan Madrid o Cataluña por ejemplo.

Otras CCAA también distinguen entre umbral de recursos y cuantía de la renta, pero incluyen entre las causas de suspensión también la superación del umbral de recursos. De manera que ésta, durante cierto tiempo, no conllevará la extinción sino la suspensión de la prestación. Es el caso de La Rioja o Cantabria. Además hay que tener en cuenta otras CCAA que no lo establecen expresamente, pero que, puesto que el requisito de carencia de recursos es en función de la cuantía de la renta, no parece plantear especiales problemas (como es el caso de la Comunidad Valenciana).

Finalmente, existen otras CCAA que únicamente tienen presente el primero de los criterios, el de los recursos que sirven de base para el acceso a la prestación, tanto para la modificación como para la suspensión o extinción. Es el caso de Aragón, por ejemplo. Por último, queda un grupo de CCAA que no especifican claramente cuál es el parámetro que tienen en consideración. Suelen hacer referencia a cambios en circunstancias económicas, pérdida de requisitos que dieron acceso a la prestación, etc. Es el caso de Galicia, Navarra o Andalucía. En estos casos cabe la duda de qué elemento tener en cuenta si bien cuando se hace referencia a la pérdida de requisitos esto llevaría al cómputo de recursos más que a la cuantía de la renta.

En todo caso, del análisis conjunto entre estos factores de medición y los requisitos de acceso a la prestación, se observa cierta lógica coherente, de manera que la elección entre uno u otro suele coincidir con el parámetro de medición que use cada CCAA en el requisito de carencia de recursos. Pues hay que tener presente que algunas CCAA utilizan como criterio de carencia no superar la cuantía de la renta mínima (como es el caso de Murcia, Aragón o Castilla y León) y otras,

como puede ser Extremadura, usan como referencia el IPREM y por ello podrían acudir, además de a la carencia de recursos, a la cuantía de la renta como parámetro de referencia.

En definitiva, en el paso a la modificación, las CCAA se distinguen esencialmente en función de la modificación de ingresos sin superar el umbral de recursos. El paso de la modificación a la suspensión, viene determinado, bien por la superación del umbral de recursos (temporalmente), bien por la superación de la cuantía de la prestación sin superar el requisito de carencia de recursos, en función de la CCAA. Y en el paso de la suspensión a la extinción, se produce bien directamente por la superación del umbral de recursos (denominado veces por las CCAA como pérdida de requisitos), o bien por esa situación pasado un tiempo determinado. Todo ello teniendo en cuenta, en todo caso, las distintas formas de medir la carencia de recursos por las CCAA.

Para determinar cuándo en la situación suspensiva se puede pasar a la extinción, las CCAA suelen utilizar criterios temporales y pueden distinguirse también tres grupos de CCAA: las que establecen plazos máximos de duración de la suspensión que, una vez superados y sin cambio en las circunstancias que determinaron la suspensión, implicarán la extinción (es el caso de Cataluña)<sup>57</sup>; por otra parte, CCAA que no establecen plazos en la suspensión y dependerá del tiempo que haya determinado el órgano competente; finalmente, las que no establecen plazos propios de la suspensión pero utilizan de forma derivada la duración máxima de la prestación de modo que agotada esta y sin cambios en las circunstancias, la prestación no se renovará y se extinguirá (se aplicaría aquí entonces también como causa de extinción la no renovación de la prestación). Estos plazos son muy variados, siendo por ejemplo de seis meses en el caso de Andalucía y La Rioja o de doce meses en el caso del País Vasco o Asturias.

#### **4.1.2. Diferencias en la forma de valoración de las percepciones económicas**

En cuanto a este aspecto de la causa económica, debe señalarse la mención que hacen algunas CCAA, no todas, a que las circunstancias que varíen sean económicas pero también patrimoniales, de manera que un incremento en el patrimonio del titular o de la unidad de convivencia tiene efectos en la renta mínima. Puede entenderse esto, si bien merecería un desarrollo superior pues es claro que no siempre un incremento patrimonial conlleva un aumento de los recursos de la unidad familiar. En ocasiones incluso lleva un mayor gasto. En cambio, como sucede en Canarias o en la Comunidad Valenciana cuando se especifican las condiciones en estos incrementos o ingresos, se hace referencia únicamente a los económicos dejándose fuera los patrimoniales. Quedando pues la duda de si a

<sup>57</sup> Unos plazos que en ocasiones se regulan en los preceptos propios de la suspensión y en otras en los de la extinción.

este último supuesto no se le aplica la suspensión ni la extinción y sólo se le aplicaría la modificación y tampoco quedando claro de qué modo se produciría este cambio. Habría que tener en cuenta para esto, los criterios de cómputo de recursos establecidos por las CCAA en cuestión para valorar su afectación a la prestación y también, el funcionamiento de las reglas de compatibilidad de las prestaciones con otras, tema al cual se dedicará un apartado posteriormente.

## **4.2. Desempeño de relación laboral**

La segunda de las tipologías de causas de modificación de este tipo de rentas mínimas en las diversas CCAA son aquéllas en que se perciben ingresos como consecuencia de la realización de un trabajo.

Dicha circunstancia se tiene presente en varias CCAA aunque no es generalizada<sup>58</sup>. Por ejemplo, la mención es directa en Aragón<sup>59</sup>. Además, según el caso, implicará una modificación, suspensión o extinción. Así sucede, por ejemplo, en Galicia, que lo contempla como causa de suspensión en determinados casos; Madrid, en que será constitutiva de suspensión salvo si la retribución es inferior a la cuantía de la prestación y en función de la duración del contrato (en ese caso, por exclusión, se puede entender que el ingreso derivado de ese trabajo puede derivar en una modificación aunque no se diga expresamente); o Andalucía, que sí que hace referencia a la situación laboral como determinante de la modificación pero hay que acudir a la regulación de la suspensión para, por exclusión, saber en qué condiciones se produciría<sup>60</sup>.

Esta diversidad en la manera de prever estas circunstancias y las referencias indirectas complica en ocasiones la certeza acerca del funcionamiento del régimen jurídico de las prestaciones. De esta manera, puede mencionarse el caso de Aragón, que establece<sup>61</sup> que “en el supuesto de que un beneficiario de la prestación suscribiera contrato de trabajo, no se procederá a la suspensión de la ayuda durante los tres primeros meses, y no podrá exigirse nueva documentación, cuando finalice el contrato de trabajo, para la continuidad en el cobro de la prestación”. No se indica expresamente aquí si, al no haber suspensión durante esos tres primeros meses, lo que habrá es modificación. En el caso de Castilla y León se contempla un régimen poco desarrollado estableciendo unas cuantías máximas en que los ingresos del trabajo serían plenamente compatibles con la prestación.

<sup>58</sup> Se afirma que “La extensión de las situaciones de precariedad laboral y la emergencia del fenómeno de los trabajadores pobres ha ido sin embargo abriendo el acceso a estas prestaciones a personas vinculadas al empleo y que perciben, con mayor o menor regularidad, ingresos salariales propios, con lo que la prestación asistencial pasa a tener un carácter eminentemente complementario” (Zalakain, J. El papel de los sistemas de garantía de ingresos..., op. cit., 2014-II, p. 38).

<sup>59</sup> Art. 11 Decreto 57/1994.

<sup>60</sup> Arts. 37 y 39 Decreto-Ley 3/2017, de 19 de diciembre.

<sup>61</sup> Art. 11.4 del Decreto 57/1994.

En definitiva, se observa cómo las CCAA contemplan esta circunstancia de forma variada. Del estudio conjunto de todas ellas, pueden detectarse cuatro tipos en función de los parámetros que tienen en cuenta a la hora de valorar los efectos que tienen sobre la prestación, y que a su vez se ven también influidas de forma importante por el régimen de compatibilidad de la prestación con el trabajo. Y no sólo eso, sino también con la consideración o no de la cuestión laboral como requisito condicionante del acceso a la prestación. Estos tipos serían los siguientes<sup>62</sup>: aquéllas que permiten reglas de compatibilidad en función de modalidades contractuales, ya sea por la temporalidad, o modalidad a tiempo parcial entre otras (Asturias o Cataluña, por ejemplo); las que realizan un descuento proporcional en función de los ingresos (Rioja); aquéllas en que se permite la realización de la actividad laboral siempre que los salarios no superen un concreto límite de ingresos (Navarra o País Vasco); y, finalmente, las CCAA que fijan una renta complementaria específicamente (como es el caso de la Comunidad Valenciana o de Galicia, con casos muy particulares).

El grupo que sin duda predomina, es aquél en que las rentas derivadas del trabajo son compatibles con la prestación pero se tiene en cuenta la modalidad del contrato. De esta manera, Comunidades como Cataluña, exigen que se trate de un contrato temporal y a tiempo parcial para que sólo se produzca la modificación; si es temporal pero a jornada completa se produciría la suspensión. En cuanto a la extinción, no se contempla expresamente, pero indudablemente se producirá cuando el contrato sea indefinido. Un régimen que se contempla con las previsiones de compatibilidad que van a estar condicionadas, de nuevo y principalmente, a la modalidad del contrato a tiempo parcial, que serán las rentas plenamente compatibles pero siempre que los ingresos sean inferiores que el umbral del indicador de renta de suficiencia catalana; estableciéndose un régimen gradual, de manera que en un principio sólo será compatible para determinados colectivos, de mayor a menor situación de necesidad<sup>63</sup>.

En un sentido parecido a Cataluña, encontramos a Extremadura, que acude en este caso también al contrato temporal, si bien no a la modalidad de tiempo parcial. Así pues, serán la cuantía de la retribución y la duración de dicho contrato y no el tipo de jornada, el que va a determinar si habrá modificación (situaciones por exclusión respecto a las de suspensión y extinción), suspensión (contrato temporal de duración inicial de seis meses o más por el titular y una retribución superior a la prestación) o extinción (más de seis meses de un contrato por cuenta ajena, sin señalar su temporalidad, con una retribución superior a la renta). Los

<sup>62</sup> Un análisis del tema del empleo en relación con las prestaciones, también en el estudio realizado por Barcelón Cobedo, S., titulado "Las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos como cobertura de la brecha de protección del Sistema de Seguridad Social en relación con las situaciones reales de necesidad económica" y que se encuentra en este mismo monográfico.

<sup>63</sup> Comenzando con las familias monoparentales con hijos a cargo hasta todas las rentas del trabajo derivadas de contratos a tiempo parcial. DT 4 Ley14/2017.

contratos inferiores a tres meses serán compatibles siempre que los ingresos junto con el resto de rentas no superen el límite de recursos.

Una manera distinta de aludir a la temporalidad de los contratos, sería la de Madrid o la de Murcia, que sin hacer referencia a las modalidades temporales, establece una regulación que tendrá en cuenta únicamente su duración y las cuantías de las retribuciones. Con llamativas diferencias, pues en Madrid el límite temporal está en doce meses (superior a doce meses implica extinción y entre un mes y doce meses o que sumen treinta días naturales en un periodo de tres meses y con ingresos iguales o superiores a la prestación, suspensión) y en Murcia en seis meses; además de que en Madrid, los contratos inferiores a un mes o con una retribución inferior a la prestación implicarán la modificación y en Murcia sólo se tienen en cuenta los ingresos.

En definitiva, en este primer grupo de CCAA los criterios son: duración del contrato, asociado normalmente a la modalidad temporal o de tiempo parcial; y cuantía de los ingresos recibidos puestos en relación con la prestación recibida.

El segundo grupo de CCAA son aquéllas que realizan un descuento proporcional en función de los ingresos. Es el caso de La Rioja, en que, no distingue en cuanto al tipo de modalidad contractual y establece un régimen de acuerdo con el cual, “será compatible con el acceso a un trabajo por cuenta ajena por el percceptor, siempre que su importe sea inferior a la cuantía básica de la renta y los ingresos obtenidos por su realización sumados al resto de rentas de la unidad familiar de convivencia no superen el límite de rentas del artículo 7.d), incrementado en un cincuenta por ciento”<sup>64</sup>. Y además, en estos casos, en el cálculo de la cuantía a percibir de la prestación el primer año no se tendrá en cuenta el 50% de los rendimientos del trabajo, y durante el periodo de percepción de la renta tampoco aquellos que sean inferiores a la cuantía mínima de la prestación. Además, si el trabajo no es por cuenta ajena sino que se realiza una actividad económica con apertura de establecimiento al público, se producirá la extinción.

El tercer grupo es el de las CCAA que sólo tienen en cuenta el tema de los ingresos y no de la modalidad contractual, como es el caso del País Vasco, pues como causa de suspensión se contempla sólo el percibir nuevos ingresos por encima del límite máximo previsto. Finalmente como casos particulares, se encuentran los de Galicia y Comunidad Valenciana.

El de Galicia destaca especialmente aunque su singularidad se deriva seguramente del hecho de que su renta se contempla en distintos tramos: un tramo personal y familiar, un tramo de inserción, vinculado a itinerarios de inserción; y otro tramo de inserción al empleo con el objetivo de incentivar el acceso al mismo. Este último conlleva un complemento en disminución “gradual y progresiva” por un periodo de seis meses como máximo<sup>65</sup>. El cambio de tramo implica, lógi-

<sup>64</sup> Ley 4/2017.

<sup>65</sup> SISS, Centro de Documentación y Estudios. Características de las prestaciones de garantía de ingresos en las Comunidades Autónomas, 2017.

camente, la modificación de la prestación pero puede llevar a la suspensión en el caso en que se acceda al tramo de transición al empleo, suspendiéndose el pago de las prestaciones correspondientes a los tramos anteriores hasta que se determinen las nuevas cuantías correspondientes. Pero teniéndose en cuenta que si el acceso al empleo conlleva percibir unos ingresos que sean inferiores al importe de la renta en el tramo que estuviera situado, el acceso al tramo no llevará a la aplicación de las reglas generales de descuento de ingresos<sup>66</sup>.

En el caso de la Comunidad Valenciana, como se adelantaba al principio de este trabajo, la renta valenciana de inclusión tiene distintas modalidades, siendo una de ellas una renta complementaria de ingresos del trabajo<sup>67</sup>. En este caso será no sólo compatible sino obligatorio, ser demandante de mejora de empleo participando en acciones de orientación, formación y mejora de la empleabilidad. Por otra parte, es necesario tener en cuenta que para el cálculo de la prestación, en principio no se tienen en cuenta los recursos económicos de la unidad de convivencia por actividades laborales que se perciban durante el plazo máximo de tres meses si son inferiores mensualmente al salario mínimo interprofesional calculado en doce mensualidades, de manera que a este caso no se aplicarían las reglas de modificación y suspensión.

## **5. COMPATIBILIDAD Y REINTEGRO DE CANTIDADES INDEBIDAS**

### **5.1. Compatibilidad de las prestaciones autonómicas de garantía de recursos: prestaciones económicas y rentas derivadas del trabajo**

El régimen de compatibilidad de las prestaciones autonómicas de garantía de recursos se contempla a lo largo de la regulación de las distintas CCAA y se pueden diferenciar dos grupos principales: las reglas relativas a la compatibilidad con otras prestaciones económicas y las asociadas al desarrollo de una actividad laboral o económica.

En cuanto al primer supuesto, no se va a profundizar en exceso en este apartado puesto que es tratado con profundidad en otro trabajo de este monográfico<sup>68</sup>, pero es necesario siquiera hacer una mención dado que no es posible tener en cuenta las variaciones en el régimen jurídico de las prestaciones sin tener en cuenta su régimen de compatibilidad. En general se trata de un tema tratado por todas las CCAA, señalando la naturaleza de las prestaciones y su compatibilidad con otras prestaciones que tengan distinta procedencia, pública o privada.

Con carácter general, suelen establecer el carácter complementario y subsidiario de las rentas mínimas previendo sólo para algunos supuestos la compati-

<sup>66</sup> Op. Cit., 2017.

<sup>67</sup> El art. 9 de la Ley 19/2017 establece las modalidades de prestaciones económicas de la renta valenciana de inclusión.

<sup>68</sup> Ver el estudio realizado por Valdeza Blanco, M. D. en este monográfico.

lidad con otras prestaciones o pensiones y, en los menos casos, el hecho de que no computen a efectos del límite de recursos para el acceso a la prestación.

Así pues, la mayor parte de las CCAA establecen el carácter subsidiario de este tipo de prestaciones. Hay que tener en cuenta que se trata de rentas pensadas como última solución para situaciones de necesidad<sup>69</sup>, las llamadas “última red de protección social”, como las califican incluso algunas CCAA<sup>70</sup>. De modo que, en términos generales, si reciben algún otro tipo de prestación, ya sea de la Seguridad Social o sistema sustitutivo, no se podrá acceder a la renta mínima<sup>71</sup>. E incluso, como se ha visto, el tener derecho a la percepción de alguna prestación alternativa a las rentas mínimas y no hacer uso del mismo, se contempla en ocasiones como causa de extinción de la prestación autonómica. La compatibilidad tiene diversos grados: desde aquéllas CCAA que permiten la compatibilidad absoluta con algún tipo de ingresos, como las que la hacen incompatible con todos y las que hablan de su subsidiariedad y compatibilidad que el caso más habitual.

En general, las rentas no se concederán cuando se tenga derecho a una prestación económica de la Seguridad Social, fundamentalmente las de tipo contributivo, ya las reciba el titular de la prestación o de la unidad de convivencia. Esta alusión a si la prestación la recibe cualquier miembro de la unidad familiar es algo que las diferencia de las reglas de compatibilidad de las pensiones en el ámbito de la Seguridad Social, que se produce cuando se den en el mismo beneficiario<sup>72</sup>. El tipo de prestaciones o subsidios con las que se establece el régimen de compatibilidad es variado y en algunas CCAA más desarrollado que en otras pero en general las asociadas a cuestiones familiares o al SOVI, entre otras, suelen ser compatibles, al menos hasta completar la cuantía de la renta. Y en el caso de otras, sobre todo si son contributivas, como la IP o el desempleo (a veces en función del tipo de contrato que se hubiera disfrutado), no son compatibles. Por tanto, una regulación que se enmarca en la lógica de las reglas de compatibilidad también entre prestaciones contributivas y no contributivas o dentro de cada una de ellas, pues hay que tener presente que se está ante prestaciones de última solución. En todo caso, habrá CCAA con regulaciones más flexibles que otras. Un régimen más laxo lo tiene por ejemplo, Navarra, pues se señala que es complementaria y subsidiaria de cualquier otro recurso o prestación, aunque hace una mención

<sup>69</sup> Llarena Conde, A.; García Santiago, B. Proyecto de información y acompañamiento sobre derechos administrativos a solicitantes de renta mínima de inserción. Documentos de Trabajo Social, nº 56, 2015, p. 31.

<sup>70</sup> Es el caso de Cataluña, por ejemplo.

<sup>71</sup> Así pues, se señala que “Al considerar a estos Estados, es preciso diferenciar entre los programas de garantía que tratan de ofrecer una alternativa a los grupos no atendidos por otras vías y aquellos que actúan de forma complementaria para garantizar a toda la población unos recursos suficientes”. Situando por regla general a las CCAA españolas en el primer grupo. (Sanzo González, L. La política de garantía de ingresos en Euskadi. Ekana, junio, 2013, p. 23).

<sup>72</sup> Art. 163 LGSS. González Ortega, S. Barcelona Cobedo, S. Introducción al Derecho..., op. cit., 2017, p. 219.

especial a la prestación no contributiva de jubilación, junto con una serie de requisitos, caso en el que no accederá a la renta mínima pero sí tendrá derecho a una reducción fiscal.

Como ejemplo de las prestaciones con que se suele permitir la compatibilidad de las rentas mínimas se encuentran determinadas pensiones o subsidios, si bien suelen considerarse hasta complementar el importe de la renta mínima. Es el caso de Extremadura (compatible con la prestación económica por hijo a cargo, y con otras prestaciones como la orfandad o familiares, hasta completar la cuantía de la renta mínima), o de Madrid y Galicia, que establece un régimen más general, de manera que las rentas compatibles siempre es hasta completar la cuantía de la renta mínima, como es el caso de la pensión en favor de familiares, el SOVI, las pensiones del FAS, el subsidio de garantía de ingresos mínimos, el subsidio por ayuda de tercera persona, el de movilidad y transporte, el subsidio de desempleo reconocido por pérdida de un empleo a tiempo parcial o cualquier otras prestación de naturaleza asistencial. En cambio sería incompatible con la jubilación, ya sea contributiva o no, la IP contributiva con alguna excepción, la viudedad, la renta activa de inserción, la prestación o subsidio por desempleo por pérdida de un empleo a jornada completa, la renta agraria, entre otros. Esto se hace con un modo de cómputo o sistemas de compatibilidad variados. Así pues, en algunos casos será compatible hasta completar el límite de rentas, y en otras ocasiones siempre que no supere la cuantía de las rentas.

Otro supuesto es el de Cataluña, en que las rentas mínimas son subsidiarias de cualquier ingreso a que tengan derecho pero será compatible y no computarán determinadas prestaciones como es el caso de las “prestaciones económicas, públicas y privadas de dependencia, becas escolares de comedor y transporte, de urgencia para evitar desahucios, becas públicas para estudios (bachillerato o universitarias), y las que existan o se puedan establecer con la finalidad explícita de complementar la renta garantizada de ciudadanía”. Algo que no sucede en el caso de las prestaciones estatales de desempleo y para el empleo, así como en cuanto a las prestaciones contributivas y no contributivas de la Seguridad Social, aunque son complementadas por otras prestaciones<sup>73</sup>.

Por otra parte, hay otras CCAA, las menos que establecen un régimen que no es de listado de las prestaciones con las que puede llegar o no a ser compatible. En el caso de Valencia, en la Ley anterior<sup>74</sup>, se hacía referencia como criterio base el hecho de que no puede ser compatible si posee bienes de cualquier naturaleza que por sus características permitan a la unidad familiar subsistir. Sin embargo, en la nueva Ley<sup>75</sup> no aparece esta referencia pero sí se señala como requisito de acceso a la prestación el no poseer bienes muebles o inmuebles distintos a los de la vivienda habitual, sobre los que tenga un derecho de propiedad, posesión,

<sup>73</sup> DA 2 y 3 Ley 14/2017.

<sup>74</sup> Ley 9/2007.

<sup>75</sup> Ley 19/2017.

usufructo o cualquier otro que “por sus características, valoración, posibilidad de explotación o venta, indique la existencia de medios suficientes y superiores al importe de la renta valenciana de inclusión”, salvo el patrimonio especialmente protegido de las personas con discapacidad.

Por lo que se refiere al segundo tipo de reglas de compatibilidad, asociadas al desempeño de una actividad laboral o de una actividad económica<sup>76</sup>, se ha mencionado anteriormente de forma general el funcionamiento de la compatibilidad con el trabajo o la actividad económica, pues se trata de una cuestión muy relacionada con la influencia que puede tener la percepción de ingresos económicos derivados del mismo. En este sentido, como no puede ser de otro modo, las CCAA mantienen un régimen de compatibilidad asociado a los criterios utilizados a la hora de computar los recursos derivados de estas actividades, de manera que dependerá en ocasiones de la modalidad contractual a la que acceda el trabajador (debe señalarse por ejemplo el caso de Cataluña), en otras dependerá del nivel de ingresos recibidos o de la duración del contrato (Extremadura, por ejemplo, que establece un régimen de compatibilidad si el trabajo por cuenta ajena es inferior a tres meses y los ingresos más el resto de rentas no supera el límite de recursos). Además, se establece por algunas CCAA un régimen de incompatibilidad para las situaciones en que se desarrolle una actividad económica con titularidad de un establecimiento abierto al público (Extremadura, en que se establece que “la Renta Básica Extremeña de Inserción será incompatible con la titularidad del solicitante de cualquier tipo de establecimiento abierto al público como propietario, arrendatario, usufructuario u otro concepto análogo, así como con la titularidad de cualquier tipo de explotación agrícola o ganadera. Igualmente, será incompatible con la realización por el solicitante de cualquier clase de actividad económica a título lucrativo que, por sus características, deba dar lugar a su inclusión en el Régimen Especial de la Seguridad Social de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos”<sup>77</sup>).

## 5.2. Fecha de efectos y duración en la modificación, suspensión y extinción

Una de las cuestiones esenciales en cuanto al régimen jurídico de las prestaciones es la relativa al procedimiento de reintegro de cantidades indebidas. Pero para poder hacer un estudio adecuado es necesario poner en contexto ciertos aspectos del funcionamiento del régimen de la modificación, suspensión y extinción. En concreto en cuanto a la fecha de efectos y duración de estas situaciones<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> Algo que se ha llegado a considerar como la base de la “trampa de la pobreza” (Zalakain, J. El papel de los sistemas de garantía de ingresos..., op. cit., 2014-II, p. 39).

<sup>77</sup> Art. 11.2.a) Ley 9/2014.

<sup>78</sup> En cuanto a los procedimientos de acceso a la prestación, ver el trabajo realizado por Carrero Domínguez, C., titulado “Los procedimientos administrativos autonómicos de solicitud y reconocimiento de rentas mínimas garantizadas. Los aspectos generales de su financiación”, en este mismo monográfico.

En lo relativo a cuándo suelen iniciarse los efectos de la modificación, suspensión o la reanudación del derecho, el tratamiento no es especialmente dispar en las distintas CCAA salvo con alguna excepción que puede resultar más llamativa por presentar un régimen más desarrollado. De esta manera, como regla general la modificación de la prestación suele surtir efectos a partir del primer día del mes siguiente a aquél en que se ha producido, bien el cambio de circunstancias que han generado la modificación o suspensión (es el caso, por ejemplo, de Cataluña, Navarra, Castilla León, País Vasco, Cantabria o Andalucía), bien se ha emitido la resolución administrativa (es el caso de Galicia o el de Madrid). Normalmente, se utiliza el criterio de la generación de las circunstancias o hecho causante para la modificación y de la resolución administrativa para la suspensión. En cambio, en Galicia y Madrid es justamente al contrario. Parece algo más razonable el criterio utilizado por la mayoría de las CCAA ya que la suspensión es una medida más restrictiva y por tanto parece más lógico esperar a la resolución administrativa. Y, en las CCAA que lo regulan, va asociado también al momento en que se establece la necesidad de abonar los atrasos o se tiene el derecho de recibir las diferencias en función de si, en el caso de la modificación, la cuantía debe modificarse al alza o a la baja.

En cuanto al mantenimiento de estas situaciones, la que se encuentra más regulada es la de la suspensión más que la modificación. Es lógico porque cualquier desaparición de las causas de modificación implica, naturalmente, una nueva modificación y con ello una vuelta al régimen señalado anteriormente. En el caso de la suspensión, hay más dispersión entre las CCAA. Si bien en todas se mantiene la suspensión mientras duren las circunstancias, esto suele ir asociado a un límite temporal que, si es rebasado, conllevaría la extinción de la prestación. No obstante, como se ha visto, se trata de una extinción relativa pues en la mayor parte de supuestos permite que con posterioridad se vuelva a solicitar la prestación.

Así pues, la regla más habitual es que las CCAA establezcan un límite general de duración que en algunas es de doce meses (Cataluña o Madrid por ejemplo), seis meses, como Murcia o, en el caso de Andalucía o Asturias establecen un sistema en que el tiempo de duración máximo de la suspensión se hace depender del tipo de causa que la ha generado. De esta manera, en Asturias, la duración de la suspensión será de un máximo de tres, de tres a seis, o de doce meses, utilizando un criterio que va en función de cierto reproche asociado al tipo de causa. De modo que los dos primeros casos son supuestos en que la suspensión deriva de una conducta reprochable, mientras que en el tercero esto no es así. Dando de esta manera un menor plazo de corrección a la situación en los casos de incumplimiento. En Andalucía, el criterio es diferente pues distingue entre cuando se ha iniciado un procedimiento de modificación o extinción, en que el plazo de suspensión es de un máximo de tres meses, y el resto de los casos, otorgando uno de seis meses. .

Por otra parte, las prestaciones tienen por regla general un régimen de previsión de su reanudación con el condicionante de que finalicen las circunstancias que dieron lugar a la misma y cuyos efectos serán desde el primer día del mes siguiente a la resolución, a la solicitud, a la desaparición de la circunstancia o el día siguiente a la fecha de la desaparición de aquélla. Una de las que más atención prestan a este aspecto es Extremadura, que establece una diferencia notable entre si la reanudación es de oficio o a solicitud del interesado, siendo los efectos en el primer supuesto desde el día siguiente a la desaparición de las circunstancias, y en el segundo, lo mismo sólo si se solicita en los 15 días siguientes al término de la causa de suspensión. En caso contrario, al día siguiente de la solicitud.

En el caso de la extinción, el régimen, si bien presenta similitudes, tiene un tratamiento algo más dispar a lo largo de las CCAA pues va a depender de circunstancias que ya se han señalado anteriormente. Así pues, por regla general, cuando se extingue la prestación, será posible o no volver a solicitarla en un plazo determinado en función del tipo de causa de extinción. De manera que la duración de los efectos de la extinción será diferente, como se ha visto anteriormente.

### **5.3. Reintegro de cantidades indebidas**

Durante la percepción de las prestaciones, puede suceder que se produzcan determinados desajustes entre la cuantía recibida por el beneficiario y aquélla que le corresponde, ya sea porque tenga derecho a una cuantía superior, o porque haya recibido más de lo correspondiente. Situación esta última en la que se genera la obligación de reintegro de las cantidades indebidamente percibidas<sup>79</sup>. En la mayoría de las ocasiones esto se debe a la ocultación o falseamiento de datos, aunque no siempre, pues puede derivarse también, por ejemplo, de variaciones sobrevenidas en los requisitos que determinen la cuantía o incluso de errores de la Administración. Esta obligación está prevista también en relación con las prestaciones económicas de las CCAA que son aquí objeto de estudio.

En función del tipo de causa que genera estos desajustes, el reintegro puede ser, pues, consecuencia de un procedimiento sancionador, pues se debe recordar que en ocasiones será el incumplimiento de determinadas obligaciones lo que va a determinar los cambios en la situación de la prestación. En efecto, en algunas CCAA las propias normas regulan el régimen de infracciones y sanciones, las cuales suelen llevar aparejadas, además de la suspensión o extinción como sanción, la obligación del reintegro de estas cantidades. En el caso en que no se produjera por esos incumplimientos, los reajustes se establecerían a través de un procedimiento ordinario (es el caso de Galicia).

<sup>79</sup> El reintegro de cantidades indebidas en el ámbito de las prestaciones de Seguridad Social se ha definido como “la obligación de devolución de la prestación cuando ha sido obtenida contra las exigencias legales”. (González Ortega, S; Barcelón Cobedo, S., Introducción ... op. Cit., 2017, p. 218. En todo caso, debe señalarse que algunas CCAA prevén también la situación en que el beneficiario tenga derecho a una cuantía superior y se le deba entregar.

Al igual que sucede con otras circunstancias, algunas CCAA tienen una regulación más detallada que otras. Como aspectos generales, las conclusiones que se extraen de los sistemas establecidos en este reintegro, es la concienciación del tipo de prestación ante la que se está, de las situaciones de necesidad a las que se atiende. De esta manera, en algunas CCAA se establece la posibilidad de que el pago de las cantidades indebidas se haga de forma fraccionada (como es el caso de Madrid o Aragón), dando en ocasiones preferencia a fórmulas de compensación o descuento de las siguientes cantidades que se tenga derecho a percibir (por ejemplo, esto sucede en Extremadura). Una compensación en la que algunas CCAA establecen un límite mensual, de modo que la persona afectada o su unidad de convivencia no quede sin recursos y que suele ser del 30% de los ingresos que tiene (así se establece en Madrid o en Canarias); hasta el punto en que a veces se prevé la posible condonación de la deuda, pero en casos muy excepcionales (es el caso de Galicia, en que se prevé que si la situación deriva de causas no imputables al beneficiario y hay menores, será posible la condonación en función de las circunstancias económicas concurrentes). Una medida mucho más beneficiosa sin duda en relación con otras Autonomías.

Además, se observa cómo algunas CCAA sí le otorgan importancia al tipo de causa generadora, ofreciendo así un trato más benevolente en el caso de no haber un incumplimiento, fraude, ocultación, entre otros. Esta diferenciación suele observarse en la regulación de CCAA que han detallado en más profundidad este régimen de reintegro y puede señalarse el caso de la mencionada Galicia, que sólo prevé la compensación y la condonación señaladas cuando no haya ese tipo de conductas reprochables del beneficiario, de manera que cuando se deba a ocultación, falseamiento, etc., la medida que se prevé es el reintegro de las cantidades indebidas que sólo se podrán compensar si se reconoce un nuevo derecho a la prestación. Es algo que resulta lógico por cuanto, como se ha visto, previamente en esta CCAA este tipo de conductas lleva a la extinción de la prestación.

Otras medidas de interés son las referidas, por ejemplo, a la posibilidad de establecer que el titular debe proceder, además de al pago de las cantidades que recibió indebidamente, al pago de intereses de demora. No se trata de una medida muy generalizada, probablemente por las especiales circunstancias de este tipo de prestaciones. De esta manera, Extremadura no lo contempla si el reintegro se produce en el periodo voluntario, o Navarra sólo en caso de infracciones. De forma que aquí sí se observan significativas diferencias que conllevarían un trato desigual y que sería conveniente revisar.

En cuanto al procedimiento, algunas CCAA lo recogen de una manera muy detallada, previendo con carácter general el dar audiencia al interesado (por ejemplo, Madrid). Es de señalar el caso de Canarias, que contempla el establecimiento de un periodo de pago anticipado cuando se reconoce por la persona afectada la deuda en su totalidad. Pero si esto no se cumple no implicará el pago de intereses

de demora y se establecerá el plazo para el pago de las cantidades adeudadas que, de no hacerse, entrará en la vía ejecutiva.

Finalmente, hay una serie de circunstancias que se prevén para incidencias durante el proceso de devolución de estas cantidades. La primera de ellas, recogida por ejemplo en Madrid y Canarias, es lo que sucede si la prestación se suspende durante el plazo de devolución de la deuda. En función del periodo de tiempo (máximo tres meses o superior a tres meses), quedaría también en suspenso la compensación o descuento y se reanuda posteriormente al finalizar la suspensión cautelar (caso de inferior a tres meses) o se termina el modo de devolución de la prestación (cuando es superior a tres meses). En el caso de Canarias, si la suspensión es inferior o igual a tres meses, o tras haberse agotado los doce primeros meses de prestación, la compensación queda en suspenso. Pero si es superior a tres meses o se produce la extinción de la prestación (salvo en el caso de fallecimiento) o se deniega la renovación, se determina por resolución la obligación de reintegro del importe total pendiente estableciendo el lugar el plazo.

Por otra parte, si la prestación se extingue sin haber terminado de compensar o pagar su deuda, se puede establecer de oficio el descuento o compensación (Madrid). Finalmente, si la cuantía de la prestación varía mientras aún no se ha terminado de pagar la deuda, se procederá a su adaptación (Madrid, por ejemplo), aunque en algunas CCAA se le aplicará el límite de que el pago no sea superior al 30% de los ingresos que perciben (Canarias).

## **6. CONCLUSIONES**

Se ha realizado aquí un estudio comparativo de la regulación de las distintas CCAA en lo que se refiere al régimen jurídico y dinámica de las prestaciones de garantía de ingresos, tratando cuestiones como su modificación, suspensión y extinción así como las reglas de compatibilidad y reintegro de cantidades indebidas.

De este análisis se observa cómo existe cierta dispersión, ya no sólo normativa, sino también a la hora del tratamiento de estos aspectos. De manera que las personas que se encuentren en la situación de necesidad protegida por estas prestaciones pueden acceder a un mayor nivel de protección o un régimen más o menos severo en función de su lugar de residencia. Así pues, en los supuestos de modificación, suspensión y extinción, estas diferencias se localizan tanto en cuanto a las causas previstas para cada una de estas situaciones, que no se prevén por todas las CCAA, como en cuanto a la regulación de cada una de ellas, existiendo diferencias, entre otros, en sus efectos, en los criterios de referencia para su valoración o en la duración temporal de sus consecuencias. Estas diferencias también se encuentran para el caso de las reglas de compatibilidad y los procedimientos de reintegro de cantidades indebidas.

Sin embargo, si se atiende al elemento finalista de estas prestaciones, lo cierto es que por regla general, este aspecto sí se encuentra presente en su funcionamiento. Se observa esto en previsiones como las condonaciones de deudas o procedimientos de compensación en casos de reintegro de cantidades indebidas, las reglas de incompatibilidad con prestaciones que implicarían la ausencia de la situación de necesidad extrema que protegen las rentas mínimas, la posible subrogación de la persona del titular en determinadas ocasiones, o incluso la matización de determinadas medidas en función de la situación de la unidad familiar de convivencia como situaciones de emergencia social o existencia de menores, además de la posibilidad de volver a solicitar la prestación una vez extinguida.

No obstante, las diferencias señaladas junto a las previsiones y reflexiones realizadas en cuanto a la compatibilidad con el trabajo y el perfil del solicitante, o incluso las dificultades que plantea una regulación dispersa incluso dentro de la propia norma, hacen que a estas prestaciones le queden aún pasos por dar en la consecución de la protección de estas situaciones de especial necesidad. Algo que, entre otras causas asociadas, contribuye al surgimiento como cuestión de actualidad del planteamiento de la instauración de una renta básica universal.